



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET BANOVIĆ protiv HRVATSKE

(Zahtjev br. 44284/10)

PRESUDA

STRASBOURG

11. lipnja 2015.

Ova presuda postaje konačna pod okolnostima navedenima u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama

U predmetu Banović protiv Hrvatske,

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

Elisabeth Steiner, *predsjednica*,
Khanlar Hajiyeu,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse,
Ksenija Turković,
Dmitry Dedov, *suci*,

i Søren Nielsen, *tajnik Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 19. svibnja 2015.,
donosi sljedeću presudu koja je usvojena tog datuma:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 44284/10) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatska državljanka gđa Maja Banović („podnositeljica zahtjeva”) podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 9. srpnja 2010.

2. Podnositeljicu zahtjeva zastupale su gđa T. Starčević i gđa K. Mikuličić, odvjetnice iz Rijeke. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

3. Podnositeljica zahtjeva posebice je tvrdila da joj je odlukama domaćih sudova kojima se odbija njezin zahtjev za priznavanjem statusa člana obitelji branitelja iz Domovinskog rata uskraćeno pravo na pristup sudu.

4. Dana 6. srpnja 2011., Vlada je obaviještena o zahtjevu.

5. Dana 5. ožujka 2014. godine, Predsjednik Prvog odjela odlučio je, na temelju pravila 54. stavka 2. točke (c) Poslovnika suda, pozvati stranke da se dodatno očituju u pogledu pitanja vezanih uz prigovor podnositeljice zahtjeva.

ČINJENICE**I. OKOLNOSTI PREDMETA**

6. Podnositeljica zahtjeva rođena je 1984. i živi u Čavlima.

A. Upravni postupak u vezi sa statusom podnositeljičinog oca

7. Dana 28. veljače 1997. godine, otac podnositeljice zahtjeva, G.B., prijavio se u Odjel hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji Primorsko Goranske županije, područna jedinica Rijeka s ciljem priznavanja statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida uz obrazloženje da je obolio od tuberkuloze i razvio psihozu tijekom sudjelovanja u Domovinskom ratu 1995. godine.

8. Dana 19. prosinca 1997. godine, G.B. je preminuo te je podnositeljica zahtjeva preuzela postupak kao njegova nasljednica.

9. Dana 24. rujna 1998. godine Odjel hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji Primorsko Goranske županije, područna jedinica Rijeka odbio je zahtjev. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

„Spis je ponovno prosljeđen na Liječničko povjerenstvo koje je ustanovilo sljedeće:

- G.B. (...) sudjelovao je u Domovinskom ratu (...) od 9. listopada 1991. godine do 15. srpnja 1992. godine, od 15. srpnja do 3. studenoga 1992. godine i od 9. lipnja do 19. srpnja 1995. godine;

- tijekom službe u Oružanim snagama Republike Hrvatske obolio je od tuberkuloze;

- njegovi problemi s mentalnim zdravljem prepoznati su puno ranije;

- Liječničko povjerenstvo smatra da njegova tuberkuloza i psihoza nisu posljedica njegove službe u Oružanim snagama .”

10. Podnositeljica je podnijela žalbu protiv te odluke. Dana 24. veljače 1999. godine, Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (kasnije Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, dalje u tekstu: „Ministarstvo“) odbilo je žalbu podnositeljice zahtjeva smatrajući da je postupak trebalo obustaviti jer je G.B. u međuvremenu preminuo.

11. Podnositeljica je tu odluku osporila pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

12. Dana 19. srpnja 2000. godine, Upravni je sud prihvatio upravnu tužbu podnositeljice zahtjeva, ukinuo odluku Ministarstva i predmet vratio na ponovno rješavanje.

13. Dana 21. lipnja 2001. godine, Ministarstvo je prihvatilo žalbu podnositeljice, ukinulo odluku Odjela hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji Primorsko Goranske županije, područne jedinice Rijeka (vidi stavak 9. gore), no proglasilo zahtjev G.B.-a nedopuštenim. Smatralo je da je takav zahtjev moguće podnijeti samo nakon što je podnositelj otpušten iz vojske, što nije bio slučaj u G.B.-ovom predmetu.

14. Podnositeljica je podnijela upravnu tužbu protiv te odluke. Dana 26. siječnja 2006. godine, Upravni je sud ukinuo odluku Ministarstva i predmet vratio na ponovno rješavanje. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„Odluke upravnih tijela (...) donesene su dok je [stari] Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine br. 108/96 i 23/01) još uvijek bio na snazi.

U međuvremenu, od kad je tužba podnesena i prije nego što je ova presuda donesena, na snagu je stupio novi Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji koji je objavljen u Narodnim novinama br. 174 dana 10. prosinca 2004. godine.

Na temelju članka 158. stavka 2. tog Zakona, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2005. godine, u postupku koji je pokrenut dok je stari zakon još uvijek bio na snazi i u kojem pravomoćna odluka još nije donesena, treba odlučivati u skladu s novim Zakonom ako je to hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata povoljnije.

U ovom predmetu, dana 1. siječnja 2005. godine, dan kad je Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji stupio na snagu, osporena odluka tuženika nije bila konačna. Sud stoga smatra da tuženik mora o zahtjevu odlučiti u skladu s člankom 158. stavkom 2. (...). To je posebna zakonska odredba koja zahtijeva da se pobijana odluka ukine (...).

Tuženik mora odlučiti prema odredbama Zakona kojim se uređuju uvjeti i načini priznavanja statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida Domovinskog rata, ako je to za podnositelja zahtjeva povoljnije.“

15. Dana 20. svibnja 2006. godine, Ministarstvo je prihvatilo žalbu podnositeljice, ukinulo odluku Odjela Odjela hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji Primorsko Goranske županije, područne jedinice Rijeka (vidi stavak 9. gore) i vratilo predmet na ponovno razmatranje. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

„Ministarstvo je ponovno razmotrilo predmet i utvrdilo da je žalba osnovna, iako iz drugih razloga.

Člankom 14. Pravilnika o ovlastima, obvezama i načinu rada liječničkih povjerenstava u postupku za ostvarivanje prava po Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji propisano je da Prvostupanjsko liječničko povjerenstvo daje svoje mišljenje nakon pregleda osobe [u pitanju] i relevantne medicinske i ostale dokumentacije (...).

S obzirom da [G.B.] nije osobno pregledan od strane Prvostupanjskog liječničkog povjerenstva te ne može biti pregledan, prvostupanjsko tijelo u novom postupku obustavlja postupak pozivajući se na članak 54. Zakona o općem upravnom postupku.“

16. Dana 12. rujna 2006. godine, Služba za društvene djelatnosti Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji (dalje u tekstu: “Ured državne uprave“), koja je u međuvremenu postala nadležna za rješavanje predmeta, obustavila je postupak koji se odnosi na priznavanje G.B.-ovog statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida s obrazloženjem da se određene bitne činjenice više ne mogu utvrditi zbog njegove smrti.

17. Podnositeljica je podnijela žalbu protiv te odluke. Dana 21. travnja 2007. godine, Ministarstvo je prihvatilo žalbu podnositeljice i preinačilo odluku Ureda državne uprave. Mjerodavan dio odluke glasi kako slijedi:

„III.: Preminulom G.B.-u (...) ovime se priznaje status invalida [branitelja] iz Domovinskog rata četvrte kategorije s 80 % oštećenja organizma (...) s obrazloženjem da je oboljela od tuberkuloze tijekom sudjelovanja u u obrani suvereniteta Republike Hrvatske.

G.B. ima pravo na:

1. osobnu invalidninu

(...)

2. dodatnu naknadu

(...)

IV. Zahtjev za priznavanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata na temelju psihoze ovime je odbijen.

(...)

Spis je dostavljen nadležnom Drugostupanjskom liječnikom povjerenstvu zbog žalbe, koji je u svojem mišljenju (...) od 1. ožujka 2007. godine utvrdio 80 % trajnog oštećenja tijela (...).“

18. Ova je odluka dostavljena podnositeljici u lipnju 2007. godine.

19. Dana 30. rujna 2011. godine, Vrhovni je sud Republike Hrvatske, u postupku u kojem odlučuje sudac pojedinac, utvrdio povredu prava podnositeljice na suđenje u razumnom roku u vezi postupka pred upravnim tijelima i Upravnim sudom Republike Hrvatske i dodijelio joj je naknadu štete u iznosu od 10 500 hrvatskih kuna (HRK). Podnositeljica zahtjeva nije podnijela žalbu protiv te odluke Vijeću Vrhovnog suda.

B. Upravni postupak u vezi sa zahtjevom podnositeljice za socijalnu naknadu

20. Dana 2. srpnja 2007. godine, podnositeljica je podnijela zahtjev Uredu državne uprave za priznavanje statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na obiteljsku invalidninu.

21. Dana 4. srpnja 2007. godine, Ured državne uprave zahtjev podnositeljice proglasio nedopuštenim jer je podnesen izvan roka. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

„Temeljem uvida u spis utvrđeno je da je podnositeljica podnijela svoj zahtjev nakon isteka roka [propisanog u] članku 124. Zakona [o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji].

Člankom 124. stavkom 2. Zakona [propisano je] da u slučaju kad je hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, prije stupanja na snagu Zakona, preminuo od bolesti koja je neposredna posljedica njegova sudjelovanja u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, zahtjevi za priznavanje statusa i (...) prava na invalidninu moraju biti podneseni u roku od 12 mjeseci od datuma stupanja Zakona na snagu.

Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2005. godine, što znači da je rok za podnošenje zahtjeva istekao 31. prosinca 2005. godine.“

22. Podnositeljica je podnijela žalbu protiv te odluke. Dana 20. prosinca 2007. godine, Ministarstvo je odbacilo žalbu podnositeljice zahtjeva te potvrdilo obrazloženje prvostupanjskog upravnog tijela. Mjerodavni dio te odluke glasi kako slijedi:

„Nakon žalbe i nakon razmatranja spisa, utvrđeno je da je [prvostupanjska] odluka valjana i utemeljena na zakonu.

To jest, nakon razmatranja dokaza iz spisa, utvrđeno je da je podnositeljica podnijela svoj zahtjev (...) dana 2. srpnja 2007. godine u kojem je tvrdila da je njezin otac preminuo od tuberkuloze, a iz smrtovnice je jasno da je preminuo dana 19. prosinca 1997. godine.

(...) člankom 124. stavkom 2. Zakona propisano je da u slučaju kad je hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, prije stupanja na snagu Zakona, preminuo od bolesti koja je neposredna posljedica njegova sudjelovanja u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, zahtjevi za priznavanje statusa i prava na invalidninu moraju biti podneseni u roku od 12 mjeseci od datuma stupanja Zakona na snagu (odnosno najkasnije 31. prosinca 2005. godine).

S obzirom da je podnositeljica podnijela svoj zahtjev 2. srpnja 2007. godine, odnosno nakon isteka prekluzivnog zakonskog roka koji nije moguće produžiti na zahtjev strane ili prijedlog [upravnog tijela], te razlozi iz žalbe ne utječu na obrazloženje u ovom predmetu, žalba se ovime odbija.“

23. Podnositeljica je odluku osporila pred Upravnim sudom tvrdeći da su odluke upravnih tijela bile nepoštene i pretjerano formalističke, čime su efektivno uskratile njezino pravo na invalidninu. Konkretno, tvrdila je da je konačna odluka o statusu njezina oca donesena tek 21. travnja 2007. godine te joj je dostavljena 15. lipnja 2007. godine. Po njezinome mišljenju, ona je zahtjev mogla podnijeti tek nakon 15. lipnja 2007. godine jer bi zahtjev podnesen ranije bio preuranjen i neosnovan.

24. Dana 17. lipnja 2009. Upravni je sud odbio tužbu podnositeljice zahtjeva potvrdivši obrazloženje upravnih tijela. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„(...) podnositeljica je svoj zahtjev podnijela (...) 2. srpnja 2007. godine. Člankom 124. stavkom 2. (...) Zakona propisano je da u slučaju kad je hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, prije stupanja na snagu Zakona, preminuo od bolesti koja je neposredna posljedica njegova sudjelovanja u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, zahtjevi za priznavanje statusa i prava na invalidninu moraju biti podneseni u roku od 12 mjeseci od datuma stupanja Zakona na snagu. S obzirom da je Zakon stupio na snagu 1. siječnja 2005. godine, zahtjev je mogao biti podnesen do 31. prosinca 2005. godine. Nije sporno da je podnositeljica svoj zahtjev podnijela 2. srpnja 2007. godine, odnosno nakon isteka roka propisanog člankom 124. stavkom 2. Zakona te stoga ovaj sud utvrđuje da je odluka tuženika bila osnovana. Navodi podnositeljice zahtjeva u njezinoj upravnoj tužbi stoga su neosnovani i nebitni.

Uz to, ističe se da je podnositeljica zahtjeva postupak preuzela od svog preminulog oca (...). Međutim, radi se o odvojenom postupku kojim se utvrđuje status preminulog oca podnositeljice statusa kao invalida branitelja iz Domovinskog rata, a ne postupku kojim se utvrđuje status člana obitelji smrtno stradalog branitelja iz Domovinskog rata i pravo na obiteljsku invalidninu (...).“

25. Podnositeljica zahtjeva nadalje je podnijela ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske protiv te presude. Ponovila je svoje tvrdnje iz upravne tužbe dodajući da su domaće vlasti provele deset godina pokušavajući utvrditi status njezinog preminulog oca, koji je mogao služiti pravni temelj za njezin zahtjev tek nakon 15. lipnja 2007. godine. Također je tvrdila da je njezin status *de facto* priznat kad joj je bilo dopušteno preuzeti postupka nakon smrti oca, te da joj je samo nedostajalo deklaratorno priznanje njezina faktičkog statusa.

26. Dana 3. prosinca 2009. godine, Ustavni sud Republike Hrvatske, potvrđujući obrazloženje Upravnog suda, proglasio je ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva nedopuštenom kao očigledno neosnovanu. Ova je odluka dostavljena podnositeljici zahtjeva dana 12. siječnja 2010. godine.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Mjerodavno domaće pravo

1. *Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji*

27. Mjerodavne odredbe Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 174/2004, 92/2005, 2/2007 i 107/2007; dalje u tekstu: „Zakon o veteranima“), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2005. godine, glase kako slijedi:

Članak 3.

„(1) Smrtno stradali hrvatski branitelj iz Domovinskog rata je hrvatski branitelj koji je:

(...)

4. umro od posljedica bolesti, pogoršanja bolesti ili pojave bolesti u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najkasnije do 31. prosinca 1997. godine, (...).“

Članak 5.

„(...)

(2) HRVI iz Domovinskog rata je i hrvatski branitelj iz Domovinskog rata kojem je organizam oštećen najmanje 20% zbog bolesti, a bolest, pogoršanje bolesti, odnosno pojava bolesti neposredna je posljedica sudjelovanja u [ratu].“

Članak 75.

„(1) Obiteljska invalidnina je osnovno pravo na osnovi smrti člana obitelji i na temelju tog prava ostvaruju se sva ostala prava ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

(2) Članovi obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata imaju pravo na obiteljsku invalidninu pod uvjetima i u iznosu propisanim ovim Zakonom.“

Članak 124.

(1) Zahtjev za priznavanje statusa [člana obitelji] i prava na obiteljsku invalidninu iza hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata koji je zbog bolesti, a bolest, pogoršanje bolesti, odnosno pojava bolesti neposredna je posljedica sudjelovanja [hrvatskog branitelja] u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, umro može se podnijeti u roku 12 mjeseci od smrti tog [hrvatskog branitelja].

(2) Zahtjev za priznavanje statusa [člana obitelji] i prava na obiteljsku invalidninu iza hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata koji je zbog bolesti, a bolest, pogoršanje bolesti, odnosno pojava bolesti neposredna je posljedica sudjelovanja [hrvatskog branitelja] u obrani suvereniteta Republike Hrvatske, umro prije stupanja na snagu ovoga Zakona može se podnijeti u roku 12 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Zakona. (...)“

Članak 158.

„(...)“

(2) Postupci započeti prema propisima koji su važili do stupanja na snagu ovoga Zakona, a nisu okončani pravomoćnim rješenjem okončat će se po odredbama ovoga Zakona ako je to hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata povoljnije.“

2. Zakon o općem upravnom postupku

28. Mjerodavne odredbe Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 53/1991 i 103/1996), koji je bio na snazi do 31. prosinca 2009., glase kako slijedi:

Članak 144.

„(1) Ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješenja ne može riješiti sama stvar, a to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješenje nadležan sud ili koji drugi organ (prethodno pitanje), on može uz uvjete iz ovog zakona sam raspraviti to pitanje, ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. O prekidu postupka donosi se zaključak protiv kojega je dopuštena posebna žalba, osim ako je zaključak donio drugostupanjski organ.“

B. Mjerodavna domaća praksa

29. Upravna sudska praksa koju je navela Vlada sadrži primjere prekida postupka na temelju članka 144. Zakona o općem upravnom postupku u upravnim postupcima koji se odnose na unos godina radnog staža osobe u evidenciju zaposlenosti; boravišnu pristojbu; povrat imovine; te unose u katastar.

30. Vlada je također navela još jedan predmet pred domaćim upravnim tijelima koji se odnosi na zahtjev podnositelja za ponovnim pokretanjem postupka u kojem je utvrđen status hrvatskog ratnog vojnog invalida

njegovog pokojnog oca, te za utvrđivanje prava na obiteljsku invalidninu. U tom je predmetu prvostupanjsko upravno tijelo dana 21. listopada 1999. godine naložilo podnositelju da podnese dodatne materijale relevantne za zahtjev za ponovnim pokretanjem postupka vezanog uz status njegova pokojnog oca te je obustavilo postupak za utvrđivanje prava podnositelja na obiteljsku invalidninu. Nakon što je podnositelj zahtjev iskoristio daljnja upravna pravna sredstva, dana 3. lipnja 2004. godine, Upravni je sud u predmetu br. Us-2377/2000-6 istaknuo da su upravna tijela u svakom slučaju imala obvezu odlučiti o zahtjevu podnositelja vezanom uz obiteljsku invalidninu.

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. KONVENCIJE

31. Podnositeljica prigovara da joj je zbog načina na koji je Zakon o braniteljima primijenjen u posebnim okolnostima njezina predmeta uskraćeno pravo na pristup sudu. Pozvala se na članak 6. stavak 1. Konvencije čiji mjerodavni dio glasi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi (...) svatko ima pravo da (...) sud (...) pravično ispita njegov predmet.“

A. Dopuštenost

1. Tvrdnje stranaka

32. Vlada je tvrdila da podnositeljica nije poštovala šestomjesečni rok. Konkretno, tvrdila je da je podnositeljica znala ili je trebala znati da je rok za podnošenje njezinog zahtjeva za priznavanje statusa člana obitelji hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata istekao 1. siječnja 2006. godine. Prema mišljenju Vlade, tog je datuma započelo trajanje šestomjesečnog roka za podnošenje zahtjeva Sudu te je on stoga istekao 1. srpnja 2006. godine.

33. Podnositeljica to nije komentirala.

2. Ocjena Suda

34. Sud ponavlja da je cilj šestomjesečnog roka na temelju članka 35. stavka 1. promicati pravnu sigurnost tako što osigurava da se pitanja na temelju Konvencije rješavaju u razumnom roku te da se odluke iz prošlosti ne mogu stalno osporavati. To pravilo označava vremensku granicu kontrole koju vrši Sud te upozorava i pojedince i državne vlasti na rok

nakon kojega takva kontrola više nije moguća (vidi, među ostalim, *Walker protiv Ujedinjene Kraljevine* (odluka), broj 34979/97, ECHR 2000 I).

35. U pravilu, šestomjesečni rok teče od datuma konačne odluke u postupku iscrpljivanja domaćih sredstava. Međutim, kada je odmah jasno da podnositelj nema na raspolaganju nijedno učinkovito pravno sredstvo, šestomjesečni rok teče od datuma djela ili mjere na koju se osoba žalila, ili od datuma saznanja za to djelo ili njegov učinak, ili štetu nanesenu podnositelju (vidi *Dennis i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine* (odluka), broj 76573/01, 2. srpnja 2002.). Članak 35. stavak 1. ne može se tumačiti na način koji bi od podnositelja zahtijevao da Sud obavijesti o svom prigovoru prije nego što je o njegovom ili njezinom položaju po tom pitanju konačno odlučeno na domaćoj razini (vidi *Varnava i drugi protiv Turske* [VV], br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, § 157., ECHR 2009).

36. U ovom predmetu, Sud ističe da se prigovor podnositeljice Sudu odnosi na njezinu navodnu nemogućnost pristupa sudu u pogledu njezina zahtjeva za priznavanjem statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na obiteljsku invalidninu. Za taj je prigovor podnositeljica iskoristila sva dostupna domaća pravna sredstva uključujući tužbu Upravnom sudu i Ustavnom sudu (vidi stavke 23. i 25. gore) te je o njezinom prigovoru konačno odlučeno dana 12. siječnja 2010. godine kad joj je dostavljena odluka Ustavnog suda (vidi stavak 26. gore). Iz toga slijeda da šestomjesečni rok treba računati od dana kad je odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske dostavljena podnositeljici, 12. siječnja 2010. godine. S obzirom da je zahtjev Sudu podnesen 9. srpnja 2010. godina, odbacuje se prigovor Vlade.

37. Sud dalje primjećuje da ovaj prigovor nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije. Također primjećuje da nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrđnje stranaka

38. Podnositeljica je tvrdila da je zbog načina na koji je vođen postupak koji se odnosi na status njezina pokojnog oca njoj oduzeta mogućnost priznavanja statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na obiteljsku invalidninu. Konkretno, tvrdila je da je prvo bilo potrebno utvrditi je li njezin otac preminuo zbog bolesti koju je zadobio zbog sudjelovanja u ratu. Ona je mogla podnijeti zahtjev za priznavanje vlastita statusa tek nakon što je to pitanje konačno bilo riješeno. Prema navodima podnositeljice zahtjeva, da je pokrenula upravni postupak prije isteka roka zastare, ne bi mogla tražiti prekid postupka od Ureda državne

uprave jer upravna tijela takve odluke donose na vlastitu inicijativu i oslanjajući se na vlastite diskrecijske ovlasti. Podnositeljica je nadalje navela da bi pretrpjela nenadoknadivu štetu da je njezin zahtjev odbijen na temelju činjenice da njezin otac nije bio smrtno stradao hrvatski branitelj. Prema mišljenju podnositeljice, takva bi odluka postala *res iudicata* i ona ne bi imala mogućnost podnijeti novi zahtjev. Na kraju, tvrdila je da njezin zahtjev koji bi bio podnesen unutar roka zastare ne bi imao nikakve šanse za uspjeh jer bi bio u tijeku pred istim upravnim tijelom i istim liječničkim povjerenstvom koji su sustavno odbijali njezinom ocu priznati status smrtno stradao hrvatskog branitelja.

39. Vlada je tvrdila su dva pitanja u ovom predmetu rješavana u dva odvojena upravna postupka te da nije postojalo ništa što bi podnositeljicu spriječilo da svoj zahtjev podnese prije 1. siječnja 2006. godine. Štoviše, ona nije imala razloga čekati priznavanje invaliditeta njezina pokojnog oca prije podnošenja zahtjeva za priznavanjem statusa člana obitelji smrtno stradao hrvatskog branitelja i dobivanje povezane obiteljske invalidnine. Konkretno, status pokojnog oca podnositeljice kao smrtno stradao hrvatskog branitelja mogao je biti procijenjen samo u postupku o statusu podnositeljice. Stoga u takvom postupku nije bilo razloga tražiti prekid postupka dok nadležni organ ne riješi pitanje statusa oca podnositeljice kao hrvatskog ratnog vojnog invalida jer ishod tog postupka nije bio ključan za status podnositeljice zahtjeva. U svakom slučaju, podnositeljica je mogla podnijeti svoj zahtjev unutar roka zastare i zatražiti prekid postupka.

2. Ocjena Suda

(a) Opća načela

40. Sud na početku primjećuje da se prigovor podnositeljice odnosi na ograničenje njezine mogućnosti da pokrene postupak pred nadležnim domaćim vlastima u svrhu utvrđivanja njezina statusa kao člana obitelji smrtno stradao hrvatskog branitelja i ostvarivanja prava na s njim povezanu obiteljsku invalidninu. Stoga je povezan i uz potraživanje novčane prirode čime relevantnim postaje i građanskopravni aspekt članka 6. Konvencije (vidi *Marku protiv Albanije*, br. 54710/12, stavak 38., 15. srpnja 2014.).

41. Članak 6. stavak 1. Konvencije svakome osigurava pravo da se svako njihovo potraživanje vezano uz njegova ili njezina građanska prava i obveze može iznijeti pred sudom (vidi, među ostalim, *Golder protiv Ujedinjene Kraljevine*, 21. siječnja 1975., stavci 34. *in fine* i 35.-36., Serija A br. 18; *Z. i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine* [VV], br. 29392/95, stavci 91.93., ECHR 2001V; i *Kreuz protiv Poljske*, br. 28249/95, stavak 52., ECHR 2001VI).

42. Međutim, pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono može podlijegati legitimnim ograničenjima poput, *inter alia*, roka zastare (vidi

Golder, citirano gore, stavak 39.; *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjene Kraljevine*, 13. srpnja 1995., stavci 62.67., Serija A br. 316-B; i *Stubbings i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine*, 22. listopada 1996., stavci 51.52., *Izješća o presudama i odlukama* 1996IV). Kad je pristup pojedinca sudu ograničen zakonima ili praksom, Sud će ispitati je li nametnuto ograničenje umanjilo bit prava i, posebice, je li imalo legitiman cilj te je li postojala razuman odnos razmjernosti između iskorištenih sredstava i cilja koji se nastoji postići (vidi *Ashingdane protiv Ujedinjene Kraljevine*, 28. svibnja 1985., stavak 57., Serija A br. 93; *Związek Nauczycielstwa Polskiego protiv Poljske*, br. 42049/98, stavak 29., ECHR 2004IX; i *Szwagrun-Baurycza protiv Poljske*, br. 41187/02, stavak 49., 24. listopada 2006.). Ako je ograničenje u skladu s tim načelima, nema povrede članka 6. (vidi *Z i drugi*, citirano gore, stavci 92.93.).

43. Postojanje roka zastare samo po sebi nije u suprotnosti s Konvencijom. Ono što Sud treba utvrditi u određenom predmetu jest je li karakter dotičnog roka i/ili način na koji se on primjenjuje u skladu s Konvencijom (vidi *Vrbica protiv Hrvatske*, br. 32540/05, stavak 66., 1. travnja 2010.). To konkretno znači da se Sud mora uvjeriti da se primjena rokova zastara može smatrati predvidivom za podnositelje, uzimajući u obzir mjerodavno zakonodavstvo i sudsku praksu te posebne okolnosti predmeta (vidi *Osu protiv Italije*, br. 36534/97, stavak 35., 11. srpnja 2002.; *Vrbica*, citirano gore, stavak 72.; i *Majski protiv Hrvatske* (br. 2), br. 16924/08, stavak 69., 19. srpnja 2011.).

(b) Primjena ovih načela na ovaj predmet

44. Sud primjećuje da je pristup podnositeljice upravnim tijelima kojim je nastojala utvrditi svoj status člana obitelji smrtno stradao hrvatskog branitelja, nakon smrti svoga oca, te ostvariti pravo na povezanu obiteljsku invalidninu bio ograničen primjenom roka zastare na temelju članka 124. Zakona o veteranima. Ova je odredba posebice propisivala vremenska ograničenja povezana sa smrću branitelja i stupanjem Zakona na snagu. Na temelju stavka 1. te odredbe, zahtjevi za priznavanje statusa članova obitelji i prava na obiteljsku invalidninu iza hrvatskog branitelja koji je zbog bolesti koja je neposredna posljedica sudjelovanja branitelja u ratu, umro trebaju se podnijeti u roku 12 mjeseci od smrti tog branitelja. Stavak 2. te odredbe nadalje navodi da se zahtjevi za priznavanje statusa članova obitelji i prava na obiteljsku invalidninu iza hrvatskog branitelja koji je zbog bolesti koja je vezana uz sudjelovanje branitelja u ratu, umro prije stupanja Zakona o veteranima na snagu trebaju podnijeti u roku 12 mjeseci od stupanja tog Zakona na snagu (vidi stavak 27. gore).

45. U predmetu podnositeljice, njezin je otac umro 19. prosinca 1997. godine (vidi stavak 8. gore) a mjerodavni Zakon o braniteljima stupio je na snagu 1. siječnja 2005. godine (vidi stavak 27. gore). Stoga je podnositeljica svoj zahtjev domaćim vlastima za priznavanje njezina statusa člana obitelji

smrtnog stradalog hrvatskog branitelja i dobivanje povezane obiteljske invalidnine podnijela izvan gore navedenih rokova propisanih Zakonom o braniteljima jer ga je podnijela 2. srpnja 2007. godine (vidi stavak 20. gore).

46. Razlog na koji se podnositeljica pozivala zato što nije poštivala rokove zastare u pitanju jest taj da je status njezina oca kao hrvatskog ratnog vojnog invalida utvrđen tek konačnom odlukom upravnih vlasti 21. travnja 2007. godine (vidi stavak 17. gore), što je prema mišljenju podnositeljice bilo pitanje koje trebalo riješiti prije nego što je ona mogla podnijeti zahtjev za priznavanjem njezina statusa kao člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i ostvarivanjem prava na povezanu obiteljsku invalidninu. Međutim, domaće se vlasti ne slažu s podnositeljicom te smatraju da nije bio razloga za njezino čekanje ishoda postupka koji se odnosio na status njezina oca prije nego što je podnijela zahtjev vezan uz njezin osobni status i povezanu obiteljsku invalidninu unutar mjerodavnih rokova zastare. U skladu s time, domaće vlasti, uključujući Upravni sud, odbile su razmatrati osnovanost zahtjeva podnositeljice te su ga proglasile nedopuštenim jer je podnesen izvan roka zastare.

47. S tim u vezi, Sud prvo ponavlja da je prvenstveno na nacionalnim tijelima, posebice sudovima, da tumače i primjenjuju domaće pravo. Uloga Suda ograničena je na utvrđivanje jesu li učinci takvog tumačenja sukladni s Konvencijom (vidi, primjerice, predmet *Tejedor García protiv Španjolske*, 16. prosinca 1997., stavak 31., *Izvjješća* 1997VIII i predmet *Pérez de Rada Cavanilles protiv Španjolske*, 28. listopada 1998., stavak 43., *Izvjješća* 1998VIII).

48. Sud primjećuje da mjerodavno domaće pravno nije navelo uvjet pod kojim je ishod postupka koji se odnosi na priznavanje statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida zakonski preduvjet za potraživanje statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i povezane obiteljske invalidnine. Iz prakse upravnih vlasti također slijedi da je status člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i pravo na obiteljsku invalidninu pitanje koje treba ocijeniti neovisno o priznavanju statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida (vidi stavak 30. gore). Stoga podnositeljicu ništa nije sprječavalo da podnese zahtjev za priznavanjem statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na povezanu obiteljsku invalidninu unutar mjerodavnog roka zastare što bi domaće vlasti obvezalo da ispituju osnovanost njezina zahtjeva. Iz toga slijedi da joj nije bilo onemogućeno obraćanje vlastima nadležnima za odlučivanje u njezinome predmetu.

49. Glede tvrdnji podnositeljice da njezin zahtjev za priznavanjem statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na invalidninu ne bi imao šanse za uspjeh prije konačne odluke o statusu njezina oca kao ratnog vojnog invalida, Sud ponavlja da se niti članak 6. niti bilo koja druga odredba Konvencije ne mogu tumačiti kao da jamče pravo na povoljan ishod privatnog pravnog djelovanja (vidi *Popivčák protiv*

Slovačke, br. 13665/07, stavak 61., 6. prosinca 2011.). U svakom slučaju, čak i kad bi Sud prihvatio tvrdnju podnositeljice, ne može zanemariti činjenicu da, da je sama iskoristila priliku pokrenuti postupak vezan uz njezin status unutar mjerodavnog roka, to bi joj pružilo mogućnost prekida tog postupka do konačne odluke o statusu njezina pokojnog oca (vidi stavke 28.-30. gore). U svakom slučaju, da je bilo odstupajućih ili proizvoljnih zaključaka nadležnih upravnih tijela, podnositeljica bi te zaključke mogla osporavati pred višim stupnjevima domaćih vlasti.

50. Međutim, s obzirom da nije iskoristila priliku pokrenuti postupak za priznavanje njezina statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja i prava na povezanu obiteljsku invalidninu unutar roka propisanog Zakonom o braniteljima, podnositeljica je spriječila da domaće vlasti ocijene osnovanost njezinog zahtjeva. Zbog toga je Sudu nemoguće nagađati koji bi bio pristup domaćih vlasti ili koja bi bila njihova odluka o osnovanosti zahtjeva podnositeljice da ga je podnijela na način propisan mjerodavnim domaćim pravom.

51. Sud stoga smatra da time što nije podnijela svoj zahtjev unutar dovoljno jasnih i predvidivih rokova zastare propisanih Zakonom o braniteljima (vidi stavak 44. gore), podnositeljica se dovela u situaciju u kojoj je riskirala proglašenje nastupa zastare za njezin zahtjev. Stoga nije moguće tvrditi da su sami rokovi zastare ili način na koji su u ovom predmetu primijenjeni umanjili samu bit prava podnositeljice na pristup sudu (vidi, *mutatis mutandis*, *Baničević protiv Hrvatske* (odluka), br. 44252/10, stavci 36.-37., 2. listopada 2012.).

52. U navedenim okolnostima, Sud utvrđuje da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

II. OSTALE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

53. Podnositeljica je također iznijela niz drugih prigovora pozivajući se na članke 6., 8. i 13. Konvencije te članak 1. Protokola br. 1. u vezi postupka pred domaćim vlastima. Posebice je prigovorila zbog manjka poštenosti i ishoda postupka pred nadležnim tijelima, posebice Ustavnim sudom; te nedostatku učinkovitog pravnog sredstva u tom pogledu; trajanju postupka pred upravnim tijelima i Upravnim sudom koji se odnosio na priznavanje statusa njezina oca kao ratnog vojnog invalida; i navodnoj povredi njezina prava na poštivanje njezina privatnog i obiteljskog života i zaštitu imovine.

54. Glede prigovora podnositeljice na temelju članka 6. i 13. Konvencije, u vezi s manjkom poštenosti i ishodom postupka pred domaćim vlastima, Sud ističe da je podnositeljica učinkovito sudjelovala u postupku, da je imala mogućnosti iznijeti svoje tvrdnje koje su domaće vlasti uredno uzele u obzir te da ništa u odlukama domaćih vlasti ne pokazuje ikakvu proizvoljnost ili nepravdičnost.

55. Posebice u pogledu prigovora o nedostatku pravičnosti postupka pred Ustavnim sudom, Sud primjećuje da podnositeljica u biti prigovara da Ustavni sud nije naveo dovoljno razloga za svoju odluku. Međutim, s obzirom na cjelokupni materijal koji posjeduje, te u mjeri u kojoj su pitanja koja su predmet prigovora u njegovoj nadležnosti, Sud smatra da ništa u tom pogledu ne upućuje na postojanje bilo kakve povrede prava i sloboda iz Konvencije ili pripadajućih Protokola.

56. Iz toga slijedi da su prigovori podnositeljice očigledno neosnovani te ih treba odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

57. Što se tiče prigovora podnositeljice na temelju članka 6. Konvencije o duljini trajanja upravnog postupka, Sud ističe da je podnositeljica koristila djelotvorno pravno sredstvo glede prigovora zbog duljine postupka (vidi *V.K. protiv Hrvatske*, br. 38380/08, stavak 71., 27. studenoga 2012.), te da je dana 30. rujna 2011. godine sudac pojedinac Vrhovnog suda utvrdio povredu njezina prava na suđenje u razumnom roku te joj dodijelio naknadu štete u iznosu od 10 500 HRK (vidi stavak 19. gore). Međutim, u mjeri u kojoj podnositeljica nije bila zadovoljna s iznosom naknade koja joj je dodijeljena zbog povrede njezina prava na suđenje u razumnom roku, Sud ističe da nije podnijela žalbu protiv te odluke Vijeću Vrhovnog vijeća (vidi *V.K.*, citirano gore, stavak 70.). Iz toga slijedi da nije iscrpila sva dostupna domaća pravna sredstva glede prigovora zbog duljine upravnog postupka.

58. Sud stoga smatra da je prigovor podnositeljice treba odbaciti na temelju članka 35. stavaka 1. i 4. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstva.

59. Što se tiče prigovora podnositeljice na temelju članka 8. Konvencije, Sud ističe da je podnositeljica samo citirala tu odredbu Konvencije i ponovile svoje tvrdnje glede duljine trajanja i manjka pravičnostidomaćeg postupka.

60. Sud stoga smatra da je prigovor podnositeljice neutemeljen i kao takav očigledno neosnovan. Stoga ga treba odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

61. Što se tiče prigovora podnositeljice na temelju članka 1. Protokola br. 1, Sud ponavlja da iako država na temelju čl. 1. Protokola br. 1. nema obvezu izrade sustava socijalne skrbi i mirovine, ako država odluči usvojiti zakone kojima se osigurava isplata prava iz socijalne skrbi ili mirovina za te se zakone mora smatrati da stvaraju vlasnički interes koji spada u područje primjene članka 1. Protokola br. 1. za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete (vidi, primjerice, *Carson i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine* [VV], br. 42184/05, stavak 64., ECHR 2010). Za razliku od okolnosti predmeta prikazanog gore temeljem članka 6. stavka 1. (vidi stavke 44.-55. gore), Sud primjećuje da se podnositeljica nije prijavila za obiteljsku mirovinu unutar mjerodavnih rokova zastare za takav zahtjev na temelju mjerodavnog domaćeg prava. Stoga nije ispunila uvjete za dodjelu prava iz socijalne skrbi

u pitanju te nije imala „imovine“ u smislu članka 1. Protokola br. 1. U skladu s time ne primjenjuju se jamstva iz te odredbe.

62. Iz toga slijedi da je ovaj prigovor *ratione materiae* nesukladan s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) te mora biti odbačen u skladu s člankom 35. stavkom 4.

IZ TIH RAZLOGA SUD

1. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da je prigovor koji se odnosi na nedostatak pristupa sudu dopušten, dok je ostatak zahtjeva nedopušten;
2. *Presuđuje*, s pet glasova naspram dva, da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 11. lipnja 2015. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika suda.

Søren Nielsen
Tajnik

Elisabeth Steiner
Predsjednica

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika suda, izdvojeno mišljenje sudaca Hajiyev i Dedov nalaze se u prilogu ove presude.

E.S.
S.N.

IZDOJENO MIŠLJENJE SUDACA HAJIYEV I DEDOV

Žao nam je što ne možemo dijeliti zaključak većine da u ovom predmetu nije došlo do povrede Konvencije. Vladavina prava i pravna sigurnost nalažu da nacionalni zakoni trebaju biti predvidljivi i očekivani, posebice u situaciji nesigurnog pravnog statusa koji vlasti tek trebaju potvrditi.

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji primijenjen je na pojedince za čiji je status bilo potvrđeno da spada unutar područja primjene Zakon te nije uzeo u obzir predmete u tijeku o priznavanju statusa ratnog vojnog invalida, poput predmeta oca podnositeljice. Ona stoga nije mogla podnijeti zahtjev za pravom iz socijalnom skrbi jer su gore navedeni status hrvatski sudovi priznali tek 2007. godine, nakon isteka roka za podnošenje njezina zahtjeva. Nacionalni su sudovi odbili procijeniti individualne okolnosti podnositeljice te je stoga došlo do povrede njezina prava na pošteno suđenje. Njezino pravo iz domaćeg prava ostalo je isključivo teorijsko, a ne praktično i učinkovito kako to zahtijeva vladavina prava.

Ne možemo prihvatiti ideju većine da Zakon nije odredio pretpostavku na temelju koje je status ratnog vojnog invalida bio preduvjet za traženje statusa člana obitelji takvog (smrtno stradalog) branitelja te prava na mjerodavnu socijalnu skrb (vidi stavak 48. presude). Zakon je za cilj imao pružiti podršku obiteljima osoba koje su preminule od bolesti „dobivene u obrani suvereniteta Republike Hrvatske“ (vidi članak 3. Zakona). Upravo je ta karakterizacija bila predmet upravnog postupka vezanog uz status oca podnositeljice, kojeg su državne vlasti odbile priznati (vidi stavak 9. presude).

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

ALKEMIST
European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72469496524